



**THE
PRIVY COUNCIL
OFFICE**

CA1
PV
-1991
P61

3 1761 11709567 9







CANADA

**THE
PRIVY COUNCIL
OFFICE**


September 1991

*Printed on
recycled paper*



CONTENTS

I	INTRODUCTION	1
II	CABINET GOVERNMENT AND THE PRIME MINISTER	1
	The Prime Minister	2
	Support for the Prime Minister	3
III	THE PRIVY COUNCIL OFFICE	5
	Appointments, Mandates and Government Organization ...	6
	Support to the Cabinet and Cabinet Committees	7
	Government Policy Directions	8
	External Affairs, National Security and Federal-Provincial Relations	10
	PCO Structure and Operations	10
IV	CONCLUSION	11



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117095679>

I INTRODUCTION

The Privy Council Office (PCO) is a department of government that provides public service support to the Prime Minister. Under the direction of the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, the PCO supports the Prime Minister and the Cabinet to facilitate the smooth and effective operation of the Government of Canada.

This paper outlines what the PCO does in the day-to-day operations of government, and how it is organized to carry out these functions. By necessity, specific organizational structures and procedures in the Office evolve and adapt over time in order to meet the demands of supporting the Prime Minister and the Cabinet effectively in a changing world. Underlying the evolution of specific features and activities of the PCO, however, are constant functions which flow directly from the fundamental objective of providing non-partisan support to the head of government. The continuing responsibilities of the Prime Minister in making government work and the role of the PCO in assisting the Prime Minister in carrying out these responsibilities, therefore, are the focus of this paper.

II CABINET GOVERNMENT AND THE PRIME MINISTER

Democratic government in Canada is based on the responsibilities of Ministers and their relationship to the Crown and to Parliament. In their constitutional capacity as advisers to the Crown, Ministers are sworn as members of the Queen's Privy Council and hold office at the pleasure of the Sovereign as represented by the Governor General.¹ Those individuals holding ministerial office at a particular point in time comprise the Ministry of the day.

¹ The Crown in Canada is the Queen, represented by the Governor General. Constitutionally, the Queen's Privy Council for Canada is the advisory body to the Sovereign, and Privy Councillors remain members of the Privy Council for life. In practice, however, the full Privy Council meets strictly for ceremonial purposes. Only those Privy Councillors currently holding ministerial office — operating as the Committee of Council — act as advisers to the Governor General in the constitutional meaning of the term.

The individual and collective responsibility of the members of the Ministry to Parliament form the basis for responsible government in Canada. Ministers are legally responsible for the policies, programs and administration of their departments, and answer personally to Parliament for their decisions and actions in carrying out their portfolio responsibilities. Ministers together are responsible to Parliament for the policies of the Government overall, and for the policies and programs of each Minister as a member of that Government. Individually and collectively, Ministers remain in office only as long as they retain the confidence of the House of Commons.²

The practical result of the principles of ministerial responsibility is that Ministers can fulfil their personal duties and functions and their obligations as members of the Ministry only by acting in concert. Effective government ultimately requires consensus among Ministers about the goals, policies, and programs to be undertaken. It is in the forging of this consensus that the Prime Minister plays a pivotal role in making Cabinet government work.

The Prime Minister

The Prime Minister's principal duty is to create and sustain the unity of the Ministry required to maintain the confidence of Parliament. The Prime Minister oversees the activities of government to ensure that the individual responsibilities of Ministers are exercised in a manner acceptable to the Ministry as a whole. The leadership provided to the Ministry by the Prime Minister is thus central to the existence of a stable and cohesive government.

The roles and responsibilities of the Prime Minister in maintaining unity among Ministers have evolved as part of the broader evolution of the Cabinet system of government in Canada. The Prime Minister is mentioned in very few statutes, and does not have specific statutory powers, duties and functions comparable to those of Ministers in

² An extended discussion of the foundation of responsible government in Canada is provided in a companion publication, *Responsibility in the Constitution* (Ottawa: Privy Council Office, 1991).

individual portfolios.³ At root, the position of the Prime Minister rests on the exercise of powers in three interrelated areas:

- recommending the appointment of individuals to key positions;
- organizing the Cabinet; and
- providing leadership and direction to the Government.

In utilizing these powers, the Prime Minister relies on a broad base of advice and support. The advice and assistance provided by colleagues in the Cabinet is clearly integral to the effective operation of any Prime Minister. In this regard, the designation of a Deputy Prime Minister and the ministerial portfolio of President of the Privy Council have been used increasingly in recent years to undertake specific functions in government operations and relations with Parliament on behalf of the Prime Minister.⁴ In addition, in carrying out the responsibilities of the head of government and leader of the governing political party, all Prime Ministers depend on the direct support of their own officials.

Support for the Prime Minister

The Prime Minister is supported directly on a day-to-day basis by personal staff working in three organizations within the Prime Minister's portfolio.⁵ The Privy Council Office provides public service support to

³ A Minute of Council first issued in 1896 and last re-issued in 1935 enumerates some of the Prime Minister's prerogatives, including calling meetings of the Cabinet, recommending the convocation and summoning of Parliament, recommending the appointments of privy councillors, lieutenant governors, chief justices, senators, and other senior office-holders, and making recommendations in any department. This minute recognizes the Prime Minister's prerogatives, but does not confer them.

⁴ The Presidency of the Privy Council is a portfolio which used to be held by the Prime Minister but is now occupied by a separate Minister with special responsibilities in support of the Prime Minister (e.g. Deputy Prime Minister) or in the House of Commons (Government House Leader).

⁵ The Prime Minister has overall responsibility for the portfolio of the Privy Council. This includes the Prime Minister's Office, the Privy Council Office, the Federal-Provincial Relations Office, and offices of such other Ministers as the President of the Privy Council and the Leader of the Government in the Senate. Other quite separate organizations such as Commissions of Inquiry, the Chief Electoral Officer and the Economic Council of Canada also appear within the "Privy Council" portfolio in the Estimates because the responsible Minister is the Prime Minister or the President of the Privy Council.

the Prime Minister across the entire spectrum of policy questions and operational issues facing the Government. Public service support for matters relating to the provinces is provided by the Federal-Provincial Relations Office (FPRO). The personal political staff of the Prime Minister comprises the Prime Minister's Office (PMO).

Together these organizations provide advice and support from different perspectives on the issues of daily concern to the Prime Minister. The maintenance of the appropriate relationship between the political staff of Prime Ministers and their public service staff is particularly important. As described in 1971 by Gordon Robertson, then Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet:

The Prime Minister's Office is partisan, politically oriented, yet operationally sensitive. The Privy Council Office is non-partisan, operationally oriented yet politically sensitive What is known in each office is provided freely and openly to the other if it is relevant or needed for its work, but each acts from a perspective and in a role quite different from the other.⁶

Although separate organizations, a close working relationship between the PMO, the FPRO and the PCO is essential to ensure that consistent, timely advice is provided on the subjects of greatest importance to the Prime Minister.

The Prime Minister's Office supports the Prime Minister in carrying out the functions demanded of a head of government and of a leader of a political party and Member of Parliament. The political staff of the PMO provide advice on policy development and appointments, draft speeches and other public statements to be delivered by the Prime Minister, brief the Prime Minister on matters related to proceedings in the House of Commons and manage the relations of the Prime Minister with Ministers, with caucus and with the party in general. The PMO also plans the Prime Minister's schedule, organizes the Prime Minister's public announcements and relations with the media, processes prime ministerial

⁶ R.G. Robertson, "The Changing Role of the Privy Council Office," a paper presented to the 23rd Annual Meeting of the Institute of Public Administration of Canada on September 8, 1971 and published in *Canadian Public Administration*, XIV, 4, 1971, p. 506.

correspondence, and handles matters arising in the constituency of the Prime Minister.

The Federal-Provincial Relations Office supports the responsibilities of the head of government for intergovernmental relations within Canada. Until the mid-1970s, support to the Prime Minister on federal-provincial relations was provided by the PCO. However, the heightened demands of the management of intergovernmental relations within Canada led to the establishment of the federal-provincial relations division of the PCO as a separate department of government in 1975.

In contrast to the specialized public service support provided by the FPRO, *the Privy Council Office* is the general public service department of the Prime Minister. As outlined below, the PCO provides direct support to the Prime Minister across the range of functions and responsibilities of the head of government.

III THE PRIVY COUNCIL OFFICE

The Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet provides direct support to the Prime Minister from the perspective of the values, traditions and expertise of the public service. This position encompasses three interrelated roles:

- the Prime Minister's Deputy Minister;
- the Head of the Public Service of Canada; and
- the Secretary to the Cabinet.

As the head of the public service department of the Prime Minister, the Clerk of the Privy Council serves as the principal link between the Prime Minister and the public service, and is responsible to the Prime Minister for its overall effectiveness.⁷ In providing support to the Cabinet, he or she provides support and advice to the Ministry as a whole

⁷ For a more detailed discussion of the role of the Clerk as Head of the Public Service, see *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990) pp. 95-96.

to ensure that the Cabinet decision-making system operates according to the design of the Prime Minister.⁸

Under the direction of the Clerk of the Privy Council and the Secretary to the Cabinet, the function of the Privy Council Office is to assist the Prime Minister in maintaining the cohesion of the Ministry and giving direction to it. The Prime Minister looks to the PCO for advice and support, therefore, in appointing senior office holders and organizing the government, in operating the Cabinet decision-making system, in setting overall policy directions, in advising on particular initiatives and in managing specific issues that are of special concern to the head of government.

Appointments, Mandates and Government Organization

The Prime Minister decides who will occupy the positions essential to making government work. Ministers, parliamentary secretaries, deputy ministers, and others occupying the principal offices in government are appointed on the recommendation of the Prime Minister. This power to recommend appointments underlies the key function of the Prime Minister in assigning responsibilities to Ministers and to the departments and agencies for which they are responsible or for which they answer in Parliament. The Prime Minister establishes the mandates and jurisdictions of the holders of senior positions, sets standards of conduct, and designs and adjusts the machinery of government to ensure that the government functions effectively and efficiently.

The PCO supports the Prime Minister's power to recommend appointments by providing substantive policy and management advice on senior appointments, including the appointment of deputy ministers and heads of agencies. The Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, as the senior deputy minister of the public service, monitors the

⁸ In the period after Confederation, the Privy Council Office was occupied primarily with the preparation of instruments for adoption by the Governor in Council. In 1940, the Clerk of the Privy Council was also appointed Secretary to the Cabinet. This appointment initiated a new role by officials in organizing and supporting the work of the Cabinet (as opposed to the formal work of the Governor in Council). Since that time, the Cabinet and its committees have been provided with a system of records and organizational and other support by public servants under the direction of the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet.

effectiveness of the support provided to Ministers by their departments, and makes recommendations to the Prime Minister when departmental or agency capabilities require reinforcement.

The PCO also provides advice to the Prime Minister on the relations of the Government with Parliament and the Crown, on the roles and responsibilities of Ministers, and on the organization of government. When jurisdictional and other problems arise, the Office develops proposals to resolve such problems according to the direction of the Prime Minister and in a manner consistent with the principles of parliamentary government and the Canadian constitution.

In this regard, an additional responsibility of the PCO is to ensure continuity when Governments change. This extends to advice to departing Prime Ministers on winding down their Governments, advising incoming Prime Ministers on establishing their administrations, briefing new Ministers and providing other support in periods of transition. The objective is to ensure that the country is constitutionally governed by elected representatives at all times.

Support to the Cabinet and Cabinet Committees

The Prime Minister is responsible for arranging and managing the Cabinet decision-making process. The Cabinet is fundamentally a political forum in which Ministers reach agreement on general policy and on individual policies which affect the whole Ministry.⁹ All Ministers are responsible for maintaining the cohesion of the Ministry and for contributing to the elaboration and implementation of the Government's policy agenda. Under the leadership of the Prime Minister, Ministers deal in Cabinet with issues of fundamental importance to the Government and build a consensus that each will be prepared to defend in public.

In responding to the challenges of governing in modern society, Prime Ministers have utilized committees of Ministers to maintain the effectiveness of the Cabinet as a decision-making forum. These committees operate as an extension of the Cabinet to examine specific

⁹ Although the usual Canadian practice has been to include all Ministers in the Cabinet, this is not constitutionally necessary. It is not the case in the United Kingdom or Australia, and there have been (rare) exceptions in Canada in the past.

issues in detail and to make recommendations for final decision by the Cabinet as a whole. The Prime Minister decides the composition, organization, and methods of operation of the Cabinet and the committees of Cabinet.

The responsibilities of the Prime Minister for the operations of the Cabinet are directly supported by the PCO. As the Cabinet secretariat, the PCO provides the Cabinet and its committees with support required to prepare for and conduct meetings. The PCO arranges meetings, circulates agendas, distributes documents, provides advice to the chairperson of each committee on agenda items, and records Cabinet minutes and decisions. It works with departments in preparing ministerial proposals for the Cabinet and transmits Cabinet decisions to departments. The PCO also ensures that Orders in Council and other statutory instruments are prepared and promulgated in order to give effect to Government decisions requiring the approval of the Governor General.¹⁰

In view of the premium on the time of Ministers, an important priority of the PCO is to ensure the efficient organization of Cabinet operations. Changes in committee structure, use of ad hoc committees to focus on special policy areas and problems, and streamlining documentation and other briefing materials for use by the Cabinet are among the measures adopted by Prime Ministers to promote flexibility and to utilize the time of Ministers more effectively. The PCO manages the flow of business to ensure that the decision-making process functions smoothly according to the standards, design and instructions of the Prime Minister.

Government Policy Directions

The Prime Minister is the authoritative spokesperson on what is or is not the policy of the Government. Responsible to Parliament for the overall spending program of the Government — which ultimately reflects

¹⁰ The Governor in Council (GiC) is the Governor General acting on the advice of the Committee of Council (i.e., the Cabinet). Orders and Minutes of Council are signed and thus give legal force to Cabinet decisions taken pursuant to a statutory authority or (less frequently) the royal prerogative.

how the priorities, policies and programs of the Ministry are defined and implemented — the Prime Minister leads the process of setting the general directions of government policy.

The elaboration of government policy is a complex and continuing process. Ministers identify and propose priorities and initiatives on the basis of their portfolio and other responsibilities. Individual Ministers exercise special coordinating functions on behalf of the Ministry as a whole.¹¹ Under the direction of the Prime Minister, policy proposals are evaluated and combined to form an overall agenda which has the support of the entire Ministry.

A key role of the PCO, therefore, is to support the Prime Minister in providing leadership and direction to the Government. The Office provides advice to the Prime Minister on the overall conduct of government business, including the strategic handling of major issues and subjects that are of particular interest to the Prime Minister. The objective is to ensure that all the affected interests have been consulted, and that a full range of alternatives has been considered prior to decisions — in sum, that the Prime Minister and the Cabinet possess the information required to make decisions.

In this context, a major focus of the Privy Council Office is the coordination of policy to ensure complementarity between new proposals, existing policies and the Government's overall objectives. The PCO works closely with the PMO, the FPRO, the Department of Finance, the Treasury Board Secretariat and other agencies and departments to provide Ministers with comprehensive briefings on the issues before them for decision and, after decisions are made, to disseminate the information and arrange for the follow-up measures required for effective implementation. The participation of the PCO in policy elaboration and implementation is an integral part of the central role of the Office in supporting the Prime Minister to ensure the effective operation of government.

¹¹ For example, the Minister of Finance in economic policy; the President of the Treasury Board in expenditure and public service management; the Secretary of State for External Affairs in foreign policy; the Minister of Justice in constitutional and legal matters; and the federal-provincial relations Minister in intergovernmental affairs. Such Ministers and their departments play an important role in supporting the Prime Minister in forging consensus among Ministers.

External Affairs, National Security and Federal-Provincial Relations

In addition to responsibilities for the overall direction of government policy, the Prime Minister has a particular role in areas of fundamental importance to the national interest. The Secretary of State for External Affairs is responsible for foreign policy and the activities of the Department of External Affairs. Nevertheless, as head of government, the Prime Minister maintains a particular interest in external affairs and foreign policy. This is also true of issues touching on national security, where the Prime Minister carries a special responsibility for the security of the country and for ensuring respect for democratic dissent.

The PCO provides advice and support in these areas of policy of particular concern to Prime Ministers where they require their own direct public service support. In foreign policy, the active roles of both the Prime Minister and the Secretary of State for External Affairs necessitate coordination and close interaction between the officials supporting the two Ministers. Similarly, PCO officers, working in close co-operation with the departments of External Affairs, National Defence and the Solicitor General, provide advice to the Prime Minister on matters of national security and foreign intelligence.

The Prime Minister's responsibility as head of government also extends to intergovernmental relations within Canada. Ministers are directly involved in federal-provincial relations through their portfolio responsibilities and in their capacities as representatives of the regions of the country. The Prime Minister, usually with the support of a Minister appointed to oversee federal-provincial relations, is responsible for the overall management and coherence of relations with provincial and territorial governments. In carrying out these responsibilities, the Prime Minister and the federal-provincial relations Minister are supported directly by the Federal-Provincial Relations Office. The FPRO works closely with the PCO but reports directly to the Prime Minister and the federal-provincial relations Minister through the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations.

PCO Structure and Operations

The structure and operations of the Privy Council Office flow directly from the central role of the Office in organizing and coordinating

support for the Prime Minister and the Cabinet. The basic building blocks of the PCO are secretariats, each normally composed of five to eight officers under the direction of an Assistant Secretary to the Cabinet. Individual secretariats support the committees of Cabinet and keep track of developments within specific policy sectors. Other secretariats provide advice on appointments, mandates and government organization, legislation, counsel issues, and other direct concerns of the Prime Minister. Through the work of these secretariats, the PCO as a whole maintains an overview of the entire range of government activities.

The Privy Council Office is staffed by career public servants. As a rule, officers are recruited from line departments and serve in the PCO for a limited period, following which they leave for positions in other departments. This rotational policy is intended to contribute to personnel development in the public service: officers bring their expertise from earlier responsibilities to their jobs in the PCO; subsequently, they utilize their experience at the centre of government to enhance their effectiveness in positions in other federal departments and agencies.

By design, the PCO is a small organization. Its restricted size reflects constant attention to the balance between providing effective support to the Prime Minister and the Cabinet and avoiding duplication of the expertise and activities of the line organizations which support Ministers in carrying out their portfolio responsibilities. The PCO ensures coordinated action among the full range of government organizations that is essential to the successful design and implementation of government policy.

The functions of the PCO are such that organizational structures and operational design are inevitably fluid. The nature of the support required by the Prime Minister and the Ministry changes in response to new Cabinet decision-making structures or new demands on the Prime Minister and the Cabinet. Such changes, in turn, are reflected in the structure of the Privy Council Office and in its relationships with other departments and agencies.

IV CONCLUSION

As head of government, the Prime Minister provides leadership and cohesion to the Ministry. To carry out these fundamental responsibilities,

the Prime Minister requires a broad base of support. In choosing the principal ministerial and official office-holders, in establishing and balancing ministerial mandates, in providing the machinery that the Cabinet requires to serve the process of collective decision-making, in providing management for the public service, and in giving general direction to government policy, the Prime Minister is supported by the Privy Council Office.

To fulfil its responsibilities for ensuring the smooth functioning of the decision-making process and the overall machinery of government, the PCO provides secretariat support to the Cabinet, monitors developments across the government as a whole, provides advice to the Prime Minister and colleagues in the Cabinet, and acts as a broker to resolve problems within government. The effective exercise of these responsibilities requires close and continuous contact with other federal departments and agencies to support their ability to carry out their responsibilities effectively and to ensure overall consultation and coordination.

The challenges facing the Prime Minister in providing the foundation for stable and effective government have multiplied enormously in recent years. Such challenges will continue to require flexibility and adaptability by the Privy Council Office to maintain effective support to the Prime Minister and the Cabinet in ensuring the continuity, coherence and effectiveness of overall government operations in a rapidly changing environment.

antérieurement et les agents utilisent l'expérience qu'ils obtiennent au centre du gouvernement pour accroître leur efficacité dans des postes au sein d'autres ministères et organismes fédéraux.

La taille du BCP est délibérément limitée, parce que, en fournissant un appui effectif au Premier ministre et au Cabinet, il doit constamment veiller à ne pas faire double emploi, au niveau des compétences de son personnel et de ses activités, avec les organismes d'exécution qui appuient les ministres dans la réalisation de leurs responsabilités de portefeuille. Le BCP assure la coordination de la gamme entière des organismes gouvernementaux, essentielle à la conception et à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale.

Les fonctions du BCP sont telles que ses structures organisat-ionnelles et sa démarche opérationnelle doivent nécessairement être souples. La nature de l'appui qui doit être assuré au Premier ministre et au conseil des ministres change en fonction des nouvelles structures décisionnelles du Cabinet ou des nouvelles demandes qui se présentent au Premier ministre et au Cabinet. Ces changements, à leur tour, influent sur la structure du Bureau du Conseil privé et sur ses rapports avec les autres ministères et organismes.

IV CONCLUSION

En tant que chef du gouvernement, le Premier ministre assure leadership et cohérence au conseil des ministres. Il a besoin d'un appui étendu pour s'acquitter de ces responsabilités fondamentales. À ces fins, le Premier ministre bénéficie de l'appui du Bureau du Conseil privé dans la sélection des principaux titulaires des charges ministérielles et des charges publiques, dans l'établissement et la mise en équilibre des mandats des ministres, dans la prestation de l'appareil dont le Cabinet a besoin aux fins de son processus collectif de prise de décisions, dans la gestion de la fonction publique et dans l'orientation générale de la politique gouvernementale.

Pour s'acquitter de ses responsabilités touchant la bonne marche du processus décisionnel et de l'ensemble de l'appareil gouvernemental, le BCP fournit un appui de secrétariat au Cabinet, il surveille les développements nouveaux dans tout le gouvernement, il fournit des avis au Premier ministre et à ses collègues au Cabinet, et il agit à titre de courtier en vue de régler les problèmes qui se posent au sein du gouvernement. L'exercice efficace de ces responsabilités exige des

Affaires extérieures, de la Défense nationale et du Solliciteur général, fournissent des avis au Premier ministre en ce qui concerne la sécurité nationale et le renseignement étranger.

Les responsabilités du Premier ministre en tant que chef du gouvernement s'étendent aussi aux relations intergouvernementales au sein du Canada. Les ministres interviennent directement dans les relations fédérales-provinciales dans le cadre de leurs responsabilités de portefeuille et en leur qualité de représentants des régions du pays. Le Premier ministre, habituellement avec l'appui d'un ministre chargé des relations fédérales-provinciales, est responsable de la gestion et de la cohérence globales des relations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. En s'acquittant de ces responsabilités, le Premier ministre et le ministre responsable des relations fédérales-provinciales bénéficient de l'appui direct du Bureau des relations fédérales-provinciales. Le BRFP travaille de près avec le BCP mais relève directement du Premier ministre et du ministre responsable des relations fédérales-provinciales par l'intermédiaire du secrétaire du Cabinet aux relations fédérales-provinciales.

La structure et les travaux du BCP

La structure et les travaux du Bureau du Conseil privé découlent directement du rôle central qu'il est appelé à jouer dans l'organisation et la coordination de l'appui au Premier ministre et au Cabinet. Le BCP est essentiellement constitué de secrétaires, dont chacun se compose normalement de cinq à huit agents dirigés par un secrétaire adjoint du Cabinet. Les secrétaires individuels appuient les comités du Cabinet et tiennent compte des développements nouveaux dans des secteurs de politiques spécifiques. D'autres secrétaires fournissent des conseils sur les nominations, les mandats, l'organisation du gouvernement, la législation, les questions d'ordre juridique et autres sujets qui préoccupent directement le Premier ministre. Grâce au travail de ces secrétaires, le BCP dans son ensemble bénéficie constamment d'une perspective globale sur la gamme complète des activités gouvernementales.

Le Bureau du Conseil privé se compose de fonctionnaires de carrière. En règle générale, ses agents sont recrutés au sein des ministères d'exécution et ils travaillent au BCP pour une période limitée, après quoi ils vont occuper des postes dans d'autres ministères. Ce roulement a pour objet de favoriser le perfectionnement du personnel dans la fonction publique : le BCP profite des compétences que les agents ont acquises

Le BCP fournit avis et appui dans les secteurs politiques qui intéressent particulièrement le Premier ministre et où il a besoin de l'appui direct de la fonction publique. Dans le domaine de la politique étrangère, les rôles actifs tant du Premier ministre que du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures nécessitent une coordination et une interaction étroite de la part des fonctionnaires appuyant les deux ministres. De même, les agents du BCP, avec la collaboration étroite des ministères des

Outre ses responsabilités concernant l'orientation générale de la politique gouvernementale, le Premier ministre joue un rôle particulier dans les secteurs qui revêtent une importance fondamentale pour l'intérêt national. Le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures est responsable de la politique étrangère et des activités du ministère des Affaires extérieures. Néanmoins, en tant que chef du gouvernement, le Premier ministre s'intéresse particulièrement aux affaires extérieures et à la politique étrangère. Il en va de même des questions soulevées par la sécurité nationale, le Premier ministre assumant des responsabilités spéciales touchant la sécurité du pays et le respect de la dissension démocratique.

Les affaires extérieures, la sécurité nationale et les relations fédérales-provinciales

Dans ce contexte, la coordination des politiques constitue une fonction essentielle du Bureau du Conseil privé en ce sens qu'elle permet d'assurer la conformité des nouvelles propositions, des politiques existantes et des objectifs globaux du gouvernement. Le BCP travaille de près avec le CPM, le BRFP, le ministère des Finances, le Secrétaire du Conseil du Trésor et les autres organismes et ministères afin de donner aux ministres des brefs complets sur les questions qu'ils doivent trancher et, une fois les décisions prises, de les diffuser et d'assurer le suivi nécessaire à une mise en œuvre efficace. La participation du BCP à l'élaboration et à l'application des politiques constitue une partie intégrante du rôle central du Bureau consistant à appuyer le Premier ministre de façon à assurer la bonne marche du gouvernement.

Ce rôle vise à assurer que toutes les personnes concernées ont été consultées et qu'on a tenu compte d'une gamme complète de solutions de rechange avant de prendre les décisions — en somme, que le Premier ministre et le Cabinet possèdent les informations nécessaires à la prise des décisions.

problèmes d'orientation spéciaux ainsi que l'uniformisation de la documentation et des autres instruments de breflage qu'utilise le Cabinet comptent parmi les mesures que les premiers ministres ont prises pour promouvoir la flexibilité et permettre aux ministres d'utiliser leur temps plus efficacement. Le BCP gère le déroulement des travaux afin de s'assurer que le processus décisionnel fonctionne sans heurt et conformément aux normes, aux plans et aux directives du Premier ministre.

Les orientations générales du gouvernement

C'est le Premier ministre qui décide ultimement des politiques du gouvernement. Responsable envers le Parlement du programme de dépenses global du gouvernement — qui reflète ultimement comment les priorités, les politiques et les programmes du conseil des ministres sont déterminés et mis en oeuvre — le Premier ministre dirige l'établissement des orientations générales du gouvernement.

L'élaboration de la politique gouvernementale est un processus complexe et permanent. Les ministres déterminent et proposent des priorités et des initiatives correspondant à leurs responsabilités de portefeuille et autres. Les ministres individuels exercent des fonctions de coordination spéciales au nom du conseil des ministres dans son ensemble.¹¹ Sous la direction du Premier ministre, les propositions de politiques sont évaluées et regroupées pour former un programme global qui bénéficie de l'appui de tout le conseil des ministres.

Un rôle clé du BCP consiste donc à appuyer le Premier ministre dans la prestation d'un leadership et de directives au gouvernement. Le Bureau fournit au Premier ministre des conseils sur le déroulement global des travaux du gouvernement, y compris le traitement stratégique des grandes questions et des sujets qui intéressent particulièrement le Premier

¹¹ Par exemple, le ministre des Finances exerce des fonctions spéciales dans le domaine de la politique économique; le président du Conseil du Trésor, dans celui des dépenses et de la gestion de la fonction publique; le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, dans celui de la politique étrangère; le ministre de la Justice, dans celui des affaires constitutionnelles et juridiques et le ministre responsable des relations fédérales-provinciales, dans celui des affaires intergouvernementales. Ces ministres et leurs ministères jouent un rôle important en ce sens qu'ils appuient le Premier ministre dans la réalisation d'un consensus entre les ministres.

des ministres." Tous les ministres sont chargés d'assurer la cohérence du conseil des ministres et de contribuer à l'élaboration et à la mise en oeuvre du programme de politiques du gouvernement. Sous le leadership du Premier ministre, les ministres s'occupent au Cabinet de questions qui revêtent une importance fondamentale pour le gouvernement et ils parviennent à un consensus que chacun sera disposé à défendre en public.

En relevant les défis que pose la nécessité de gouverner dans une société moderne, les premiers ministres ont eu recours à des comités de ministres pour maintenir l'efficacité du Cabinet en tant qu'instance de prise de décisions. Prolongement du Cabinet, ces comités examinent en détail des questions précises et présentent des recommandations pour fins de décision finale par le Cabinet entier. Le Premier ministre détermine la composition, l'organisation et les méthodes de travail du Cabinet et de ses comités.

Le BCP appuie directement les responsabilités du Premier ministre touchant les travaux du Cabinet. En tant que secrétaire du Cabinet, le BCP fournit au Cabinet et à ses comités l'appui dont ils ont besoin pour préparer les réunions. Le BCP organise les réunions, fait circuler les ordres du jour, distribue les documents, fournit des conseils au président de chaque comité sur les questions qui seront examinées et consigne les décisions et les délibérations du Cabinet. Il travaille de concert avec les ministères à la rédaction des propositions que les ministres présenteront au Cabinet et il communique les décisions du Cabinet aux ministères. Le BCP s'assure également que les décrets et les autres textes réglementaires sont établis et promulgués de façon à mettre à exécution les décisions du gouvernement nécessitant l'approbation du gouverneur général.¹⁰

Comme le temps dont disposent les ministres est limité, une des grandes priorités du BCP consiste à assurer l'organisation efficace des travaux du Cabinet. Des changements dans la structure des comités, la création de comités ad hoc chargés d'examiner des secteurs et des

⁹ Même si au Canada le Cabinet englobe généralement tous les ministres, cette mesure n'est pas exigée par la Constitution. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni ni en Australie, et il y a eu quelques (rares) exceptions au Canada par le passé.

¹⁰ Le gouverneur en conseil (gec) est le gouverneur général agissant sur l'avis du Comité du Conseil (c.-à-d. du Cabinet). Les décrets et les décisions du Conseil sont signés et donnent force exécutoire aux décisions du Cabinet qui sont prises en vertu d'une autorité statutaire ou (moins fréquemment) de la prérogative royale.

d'eux et dont ils doivent rendre compte au Parlement. Le Premier ministre établit les mandats et les compétences des titulaires de hautes charges, il détermine les normes de conduite et il conçoit et ajuste l'appareil gouvernemental afin que le gouvernement fonctionne d'une façon efficace et efficiente.

Le BCP appuie le pouvoir du Premier ministre de recommander des nominations en fournissant d'importants avis d'orientation et de gestion concernant les nominations supérieures, y compris la nomination des sous-ministres et des chefs d'organismes. Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, à titre de sous-ministre principal de la fonction publique, contrôle l'efficacité de l'appui fourni aux ministres par leurs ministères et présente des recommandations au Premier ministre lorsque la capacité des ministères ou des organismes doit être renforcée.

Le BCP fournit également au Premier ministre des avis concernant les relations du gouvernement avec le Parlement et la Couronne, les rôles et responsabilités des ministres et l'organisation du gouvernement. Lorsque des problèmes de compétence et autres se posent, le Bureau élabore des propositions destinées à les résoudre conformément aux directives du Premier ministre et dans le respect des principes du gouvernement parlementaire et de la Constitution canadienne.

Le BCP est également chargé d'assurer la continuité lorsqu'il y a changement de gouvernement. Cette responsabilité comprend la prestation de conseils aux premiers ministres sortants sur l'achèvement de leur administration, la prestation de conseils aux premiers ministres entrants sur la création de leur administration, le brefage des nouveaux ministres et l'apport de tout autre appui en période de transition. Elle a pour objet d'assurer que le pays est gouverné de façon constitutionnelle par des représentants élus en tout temps.

L'appui au Cabinet et à ses comités

Le Premier ministre est chargé d'établir et de gérer le processus décisionnel du Cabinet. Le Cabinet est essentiellement une instance politique au sein de laquelle les ministres s'entendent sur les orientations générales et les politiques individuelles affectant l'ensemble du conseil

À titre de chef du ministère du Premier ministre, le greffier du Conseil privé constitue le lien principal entre le Premier ministre et la fonction publique, dont il est responsable envers le Premier ministre de l'efficacité globale.⁷ Tout en appuyant le Cabinet, il apporte soutien et avis au conseil des ministres dans son ensemble afin d'assurer que le système décisionnel du Cabinet fonctionne selon les directives du Premier ministre.⁸

Sous la direction du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, le Bureau du Conseil privé est chargé d'aider le Premier ministre à maintenir la cohérence du conseil des ministres et à lui donner des directives. Le Premier ministre s'attend donc à ce que le BCP lui fournisse avis et soutien visant la nomination des titulaires des hautes charges et l'organisation du gouvernement, le fonctionnement du système décisionnel du Cabinet, l'élaboration des politiques, la proposition d'initiatives particulières et la gestion de questions spécifiques qui préoccupent particulièrement le chef du gouvernement.

Les nominations, les mandats et l'organisation du gouvernement

Le Premier ministre décide qui occupera les postes essentiels à la bonne marche du gouvernement. Les ministres, les secrétaires parlementaires, les sous-ministres et les autres titulaires des principales charges au gouvernement sont nommés sur la recommandation du Premier ministre. Ce pouvoir de recommander des nominations sous-tend la fonction clé du Premier ministre qui consiste à attribuer des responsabilités aux ministres et aux ministères et organismes qui relèvent

⁷ Pour de plus amples renseignements sur le rôle du greffier comme chef de la fonction publique, voir *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada* (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1990) p. 108 et 109.

⁸ Pendant la période qui a suivi la Confédération, le Bureau du Conseil privé s'occupait principalement de préparer des instruments pour fins d'adoption par le gouverneur en conseil. En 1940, le greffier du Conseil privé a également été nommé secrétaire du Cabinet. Cette nomination a entraîné un nouveau rôle pour les hauts fonctionnaires, qui devaient maintenant organiser et appuyer le travail du Cabinet (par opposition au travail officiel du gouverneur en conseil). Depuis lors, le Cabinet et ses comités ont accès à un système de dossiers et à l'appui organisationnel et autre que leur fournissent les fonctionnaires sous la direction du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet.

Le Cabinet du Premier ministre appuie le Premier ministre dans l'exercice des fonctions qui reviennent à un chef de gouvernement, dirigeant d'un parti politique et député. L'effectif politique du CPM fournit des avis sur l'élaboration des politiques et les nominations, rédige les discours et les autres déclarations publiques que fera le Premier ministre, brefe ce dernier au sujet des délibérations de la Chambre des communes et assiste les relations du Premier ministre avec les ministres, avec son caucus et avec le parti en général. De plus, le CPM établit l'horaire du Premier ministre, organise ses déclarations publiques et ses relations avec les médias, traite sa correspondance et s'occupe des questions qui se posent dans sa circonscription.

Le Bureau des relations fédérales-provinciales appuie les responsabilités du chef du gouvernement visant les relations intergouvernementales au Canada. Jusqu'au milieu des années 1970, l'appui au Premier ministre à l'égard des relations fédérales-provinciales était fourni par le BCP. Cependant, la complexité croissante de la gestion des relations intergouvernementales au Canada a donné lieu en 1975 à la création au sein du BCP d'une division des relations fédérales-provinciales en tant que ministère distinct du gouvernement.

Distinct de l'appui spécialisé du BRFP, *le Bureau du Conseil privé* apporte au Premier ministre un appui général au sein de la fonction publique. Tel que décrit ci-dessous, le BCP soutient directement le Premier ministre dans l'exercice de toutes ses fonctions et responsabilités en tant que chef de gouvernement.

III LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet appuie directement le Premier ministre du point de vue des valeurs, des traditions et des compétences de la fonction publique. Ce rôle regroupe trois fonctions apparentées :

- sous-ministre du Premier ministre;
- chef de la fonction publique du Canada; et
- secrétaire du Cabinet.

portefeuille.³ Le Bureau du Conseil privé apporte au Premier ministre l'appui de la fonction publique à l'égard de l'ensemble des questions de politiques et opérationnelles auxquelles le gouvernement fait face. L'appui à l'égard des questions qui concernent les provinces est apporté par le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP). Le Cabinet du Premier ministre (CPM) est composé de l'effectif politique personnel du Premier ministre.

Dans leur ensemble, ces organismes fournissent avis et soutien selon différentes perspectives concernant les questions qui préoccupent quotidiennement le Premier ministre. Les rapports entre l'effectif politique du Premier ministre et son personnel au sein de la fonction publique sont donc particulièrement importants. Comme Gordon Robertson, alors greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, l'a affirmé en 1971 :

Le cabinet du Premier ministre est partisan, polarisé par la politique, et cependant attentif à la réalité administrative. Le Bureau du Conseil privé est non-partisan, polarisé par l'administration, et cependant attentif à la réalité politique... Nous nous renseignons librement et ouvertement les uns les autres si cela se révèle pertinent ou nécessaire pour le travail, mais chacun agit dans une perspective très différente.⁴ [traduction]

Même s'il s'agit d'organismes distincts, il est essentiel que le CPM, le BRFP et le BCP maintiennent des relations de travail étroites de sorte que des avis cohérents et opportuns soient fournis sur les sujets qui préoccupent le Premier ministre.

³ La responsabilité générale du portefeuille du Conseil privé incombe au Premier ministre. Ce portefeuille englobe le Cabinet du Premier ministre, le Bureau du Conseil privé, le Bureau des relations fédérales-provinciales, et les cabinets d'autres ministres comme le président du Conseil privé et le leader du gouvernement au Sénat. Certains autres organismes comme les commissions d'enquête, le Directeur général des élections et le Conseil économique du Canada figurent dans le portefeuille «Conseil privé» aux fins du budget des dépenses, parce que le ministre responsable est le Premier ministre ou le président du Conseil privé.

⁴ R.G. Robertson, «L'évolution du rôle du Bureau du Conseil privé», exposé présenté à la 23^e assemblée annuelle de l'*Institut d'administration publique du Canada* le 8 septembre 1971, p. 21.

pouvoirs ni de fonctions statutaires spécifiques comparables à ceux des ministres détenant des portefeuilles particuliers.³ La fonction de Premier ministre est fondée sur l'exercice de pouvoirs dans trois domaines connexes :

- la recommandation des nominations aux postes clés;
- l'organisation du Cabinet; et
- la prestation d'un leadership et de directives au gouvernement.

En exerçant ces pouvoirs, le Premier ministre compte sur les conseils et l'appui de nombreuses personnes. L'avis et l'aide de ses collègues au Cabinet sont clairement essentiels à l'efficacité de tout premier ministre. À cet égard, on a eu de plus en plus recours au cours des dernières années au poste de vice-premier ministre et au portefeuille ministériel du président du Conseil privé pour assurer au nom du Premier ministre⁴ la réalisation de fonctions spécifiques dans le cadre des opérations gouvernementales et des relations avec le Parlement. De plus, en exerçant les responsabilités de chef du gouvernement et dirigeant du parti politique au pouvoir, tous les premiers ministres ont besoin de l'appui direct de leurs propres fonctionnaires.

L'appui au Premier ministre

Le Premier ministre bénéficie directement de l'appui quotidien de son effectif personnel au sein de trois organismes faisant partie de son

³ Une décision du Conseil publiée en 1896, ré-affirmée en 1935, énumère certaines des prérogatives du Premier ministre, telles celles de convoquer les réunions du Cabinet, de recommander la convocation du Parlement et la nomination de conseillers privés, de lieutenants-gouverneurs, du juge en chef, de sénateurs et autres titulaires de hautes charges, et de faire des recommandations dans tout ministère. Cette décision constate et reconnaît, mais ne confère pas au Premier ministre ses prérogatives.

⁴ La présidence du Conseil privé est un portefeuille qui était dévolu par le Premier ministre mais qui appartient maintenant à un ministre distinct ayant des responsabilités spéciales à l'appui du Premier ministre (p.ex. le vice-premier ministre) ou à la Chambre des communes (le leader du gouvernement à la Chambre).

Les responsabilités individuelles et collectives des membres du conseil des ministres envers le Parlement forment la base du gouvernement responsable au Canada. Les ministres sont légalement responsables des politiques, des programmes et de l'administration de leurs ministères et ils sont personnellement comptables envers le Parlement des décisions et des mesures qu'ils prennent dans la réalisation de leurs responsabilités de portefeuille. Les ministres sont collectivement responsables devant le Parlement des politiques du gouvernement en général ainsi que des politiques et programmes de chaque ministre de ce gouvernement. Individuellement et collectivement, ils restent en fonction tant et aussi longtemps qu'ils conservent la confiance de la Chambre des communes.²

Conséquence pratique des principes de la responsabilité ministérielle, les ministres peuvent remplir leurs fonctions personnelles et leurs obligations à titre de membres du conseil des ministres seulement en agissant de concert. Un gouvernement efficace exige que les ministres s'entendent sur les objectifs, les politiques et les programmes qui seront établis. C'est en réalisant ce consensus que le Premier ministre joue un rôle central dans le fonctionnement du gouvernement de Cabinet.

Le Premier ministre

La principale fonction du Premier ministre consiste à créer et à maintenir l'unité du conseil des ministres de façon à conserver la confiance du Parlement. Il surveille les activités du gouvernement afin de s'assurer que les responsabilités individuelles des ministres sont exercées d'une manière acceptable au conseil des ministres dans son ensemble. Le leadership que le Premier ministre apporte au conseil des ministres est donc essentiel à l'existence d'un gouvernement stable et cohérent.

Les rôles et responsabilités du Premier ministre dans le maintien de l'unité des ministres ont évolué dans le cadre du développement du système de gouvernement de Cabinet dans son ensemble au Canada. Le Premier ministre est mentionné dans très peu de lois et ne jouit pas de

² On trouvera des renseignements supplémentaires sur le fondement du gouvernement responsable au Canada dans une publication d'accompagnement, *La responsabilité constitutionnelle* (Ottawa: Bureau du Conseil privé, 1991).

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est le ministère du Premier ministre au sein de la fonction publique. Dirigé par le grefier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, il appuie le Premier ministre et le Cabinet afin d'assurer la bonne marche du gouvernement du Canada.

Le présent document explique le rôle que joue le BCP dans les opérations quotidiennes du gouvernement ainsi que la manière dont il est organisé afin de remplir ces fonctions. Les structures et les procédures organisationnelles du Bureau doivent nécessairement évoluer et s'adapter au fil des ans afin de pouvoir répondre efficacement aux besoins du Premier ministre et du Cabinet dans un monde qui ne cesse de changer. Cependant, cette évolution des caractéristiques et des activités spécifiques du BCP s'articule autour de fonctions permanentes qui découlent directement de l'objectif fondamental, qui consiste à fournir un appui impartial au chef du gouvernement. Les responsabilités du Premier ministre touchant le fonctionnement du gouvernement et l'aide que lui apporte le BCP dans la réalisation de ces responsabilités constituent donc les grands thèmes de ce document.

II LE GOUVERNEMENT DE CABINET ET LE PREMIER MINISTRE

Le gouvernement démocratique au Canada est fondé sur les responsabilités des ministres et leurs rapports avec la Couronne et le Parlement. En leur qualité constitutionnelle de conseillers de la Couronne, les ministres sont assermentés à titre de membres du Conseil privé de la Reine et ils exercent leur charge à la discrétion de la Souveraine, qui est représentée par le gouverneur général.¹ Les personnes qui détiennent une charge ministérielle à un moment donné constituent le conseil des ministres.

¹ La Couronne au Canada est la Reine, qui est représentée par le gouverneur général. Selon la Constitution, le Conseil privé de la Reine pour le Canada est le conseil consultatif de la Souveraine et tous les conseillers privés restent membres du Conseil privé à vie. En pratique, cependant, le Conseil privé ne se réunit en séance plénière qu'à des fins protocolaires. Seuls les conseillers privés qui exercent une charge ministérielle — et qui forment de ce fait le Comité du Conseil — agissent à titre de conseillers du gouverneur général au sens constitutionnel du terme.

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	1
II	LE GOUVERNEMENT DE CABINET ET LE PREMIER MINISTRE	1
	Le Premier ministre	2
	L'appui au Premier ministre	3
III	LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ	5
	Les nominations, les mandats et l'organisation du gouvernement	6
	L'appui au Cabinet et à ses comités	7
	Les orientations générales du gouvernement	9
	Les affaires extérieures, la sécurité nationale et les relations fédérales-provinciales	10
	La structure et les travaux du BCP	11
IV	CONCLUSION	12



*Imprimé sur du
papier recyclé*

Septembre 1991

LE BUREAU
DU
CONSEIL PRIVÉ

CANADA



CONSEIL PRIVÉ
DU
LE BUREAU

